



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 7, n°1 | Avril 2016

Analyse institutionnelle des paiements pour services environnementaux

Changement institutionnel et paiements pour services environnementaux au Cambodge : l'intérêt de l'approche Commonsienne

Institutional change and payment for environmental services in Cambodia: towards a Commonsian approach?

Colas Chervier, Alexandre Peresse, Sarah Millet-Amrani et Philippe Méral



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11110>

DOI : 10.4000/developpementdurable.11110

ISSN : 1772-9971

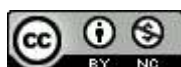
Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Colas Chervier, Alexandre Peresse, Sarah Millet-Amrani et Philippe Méral, « Changement institutionnel et paiements pour services environnementaux au Cambodge : l'intérêt de l'approche Commonsienne », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 7, n°1 | Avril 2016, mis en ligne le 11 avril 2016, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/11110> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.11110

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Changement institutionnel et paiements pour services environnementaux au Cambodge : l'intérêt de l'approche Commonsienne

Institutional change and payment for environmental services in Cambodia: towards a Commonsian approach?

Colas Chervier, Alexandre Peresse, Sarah Millet-Amrani et Philippe Méral

Les auteurs remercient les deux rapporteurs anonymes pour leurs commentaires avisés. Cette recherche a été financée par l'ERA-Net (European Research Area Network) BiodivERSA/ANR (Agence Nationale de la Recherche), projet INVALUABLE (Intégrer les évaluations, marchés et politiques publiques pour la biodiversité et les systèmes écosystémiques) (Convention n° 2011-EBID-003-03). Elle fait partie de l'appel d'offre BiodivERSA de 2011.

- 1 Les mécanismes de Paiements pour Services Environnementaux (PSE) sont de plus en plus utilisés dans les politiques de conservation dans les pays émergents et en voie de développement (Pattanayak *et al.* 2010 ; Ferraro 2011). L'Asie du Sud-Est (ASE) n'échappe pas à cette tendance. Ce type d'instruments s'y diffuse rapidement même s'il existe des différences entre les pays, comme l'illustrent les travaux de la Banque asiatique de développement (Adhikari, 2009) ou plus récemment ceux du CIFOR (Tacconi, 2015). C'est en particulier le cas au Cambodge et au Vietnam (Suhardiman *et al.*, 2013 ; Milne et Chervier, 2014).
- 2 Or, comme l'ont souligné plusieurs auteurs (Muradian *et al.*, 2010 ; Matzdorf *et al.*, 2013), la mise en œuvre des PSE semble s'écarter sensiblement de la définition classique de ces instruments qui repose sur les 5 critères de Wunder (2005), à savoir : (1) des transactions volontaires, où (2) un service environnemental (SE) est bien défini, (3) est acheté par (au

moins) un acheteur, (4) à (au moins) un fournisseur de SE, et (5) si et seulement si le fournisseur assure la fourniture des SE (conditionnalité). Ainsi, au Cambodge, les PSE prennent la forme de projets financés par des bailleurs de fonds suivant des modalités classiques de l'aide au développement (Chervier *et al.*, 2012), tandis qu'au Vietnam ils correspondent à une politique publique financée par des mécanismes assimilables à des taxes - contributions obligatoires des concessionnaires de barrages hydroélectriques (McElwee *et al.*, 2014). En d'autres termes, des acteurs intermédiaires - organisations non gouvernementales (ONG) de conservation et Gouvernements - jouent un rôle central à la fois dans le processus d'émergence et dans la mise en œuvre des dispositifs PSE. De plus, cette conceptualisation initiale des PSE cache une réalité plus complexe, notamment le fait que de nombreux mécanismes ne sont pas mis en œuvre en raison de blocages politiques (Pham *et al.*, 2013 ; Milne et Chervier, 2014). Cet écart à la théorie pose de nombreux problèmes qui sont aujourd'hui largement admis. Premièrement, la vertu supposée des PSE repose sur leur caractère direct, décentralisé et sur l'efficacité et l'efficience qui doit en découler. Si la réalité fait ressortir des dispositifs hybrides loin de la théorie, alors la justification même de cet outil est questionnée. Deuxièmement, si la définition théorique de Wunder n'est pas adaptée à la réalité, comment peut-on définir, caractériser cet instrument dans toute sa diversité ? Troisièmement, si la mise en pratique de cet instrument conduit à des formes institutionnelles très variables, voire à son rejet ou à des lenteurs dans son application, la question se pose de savoir pourquoi et comment instruire analytiquement ce processus d'émergence ?

- 3 Afin de répondre à ces questions, certains auteurs qui s'inscrivent dans le courant de l'économie écologique ont développé un cadre d'analyse pragmatique, basé sur l'analyse des interactions entre les PSE et leurs contextes institutionnels (Vatn, 2010 ; Muradian *et al.*, 2010). Ces auteurs s'intéressent à l'ensemble des mécanismes de « *transfert de ressources entre acteurs sociaux qui visent à aligner les pratiques individuelles et collectives de gestion des ressources naturelles avec l'intérêt sociétal* » (Muradian *et al.*, 2010, p. 1205). Le type de PSE mis en place dépend alors du contexte institutionnel, politique, social environnemental (Muradian *et al.*, 2010 ; Hiedanpää et Bromley, 2014).
- 4 Leur démarche les conduit également à repenser la manière dont ces instruments émergent en se basant sur la conceptualisation du changement institutionnel proposée par les institutionnalistes classiques (Veblen, Mitchell, Commons). Vatn (2010) conceptualise le changement institutionnel induit par les PSE comme un processus d'action collective qui implique la protection de certains intérêts au détriment d'autres à travers la définition de droits sur les ressources naturelles. Hiedanpää et Bromley (2014) s'inspirent quant à eux explicitement de John R. Commons et de sa « *psychologie négociationnelle* »¹. Ainsi, ces auteurs soulignent l'importance de l'intégration sociale et des relations de pouvoirs dans les processus de négociation. Ils analysent les PSE comme le résultat d'un processus politique influencé par différents groupes de pression (Muradian *et al.*, 2013).
- 5 Cette approche dite « *institutionnelle* » des PSE nous semble adéquate pour expliquer la réalité et la diversité des PSE que l'on peut observer sur le terrain. Cet article vise à l'appliquer au cas du Cambodge. Dans ce pays, différentes études ont apporté un éclairage très intéressant sur l'émergence et la conception (*design*) des PSE. Par exemple, Milne (2009) analyse comment une ONG de conservation a transféré un modèle de PSE inspiré de la définition de Wunder (2005), puis comment les négociations autour de cet instrument ont conduit à renforcer le contrôle du Gouvernement sur les ressources

naturelles. D'autres montrent que si des projets PSE de petite taille ont été mis en place dès le milieu des années 2000, des dispositifs de plus grande envergure, des projets bassins-versants et des projets pilotes REDD+ (voir Tableau 1) n'ont pas vu le jour du fait de blocages politiques (Milne et Chervier, 2014). Ces résultats font écho à des études, réalisées dans d'autres contextes, qui mettent également l'accent sur des phénomènes d'adaptation via des processus politiques comprenant la société civile et des gouvernements (Chervier *et al.*, 2012 ; Le Coq *et al.*, 2012 ; Bidaud *et al.*, 2013 ; Fuentes-George, 2013 ; Shapiro-Garza, 2013 ; Suhardiman *et al.*, 2013).

- 6 Cependant, ces études reposent généralement sur des cadres d'analyse de sciences politiques (Kingdon, 1984 ; Mahoney, 2000). En revanche, le recours à l'institutionnalisme classique se limite le plus souvent à des considérations assez générales. Ses applications à des expériences concrètes sont finalement marginales. Une des rares applications est celle proposée dans les travaux de Juha Hiedanpää (Hiedanpää, 2002 ; Hiedanpää et Bromley, 2012 ; 2014). Cet auteur a mobilisé l'institutionnalisme de John R. Commons pour expliquer l'évolution de plusieurs mécanismes de PSE en Finlande à travers l'étude de l'influence des discours et des jeux de pouvoirs notamment².
- 7 Notre article se propose de poursuivre ce travail d'opérationnalisation du cadre théorique de John R. Commons afin d'apporter des éléments de compréhension de l'émergence et des blocages de mécanismes PSE au Cambodge, ainsi que de leur mise en place sous des formes différentes de celle définie par Wunder. John R. Commons (1862-1945) est un des pères fondateurs de l'économie institutionnaliste américaine. Son œuvre³ constitue un apport majeur à la compréhension de l'évolution des règles de l'activité économique, et leur passage dans le droit, avec une attention particulière à la *Common Law* américaine. Son approche du changement institutionnel⁴ nous semble pertinente à deux niveaux : d'une part, pour comprendre l'origine du changement institutionnel, avec la place centrale accordée aux conflits et aux rapports de force entre acteurs, d'autre part, pour analyser le processus de changement institutionnel proprement dit, articulant actions individuelles et actions collectives.
- 8 Sur le plan méthodologique, ce travail repose sur une série d'entretiens conduits auprès des acteurs impliqués dans la diffusion, la mise en place et le suivi des divers projets PSE cambodgiens⁵ (Annexe 1). Ces entretiens (46 au total) ont été réalisés sur trois périodes : 2009, 2012 et 2013-2014. Ils ont été complétés par une analyse de documents de projets, de la littérature grise et scientifique ainsi que des textes de lois en lien avec la mise en place de projets PSE dans le pays (Annexe 2).
- 9 Dans un premier temps, nous décrivons brièvement la pensée de John R. Commons et les principaux concepts de son analyse. Dans un second temps, nous analysons le rôle particulier « d'innovateurs » qu'ont joué les ONG internationales de conservation dans l'émergence des PSE au Cambodge. Enfin, dans une troisième partie, nous étudions le processus de négociation autour de la mise en œuvre (parfois avortée) de ces différents mécanismes PSE, et particulièrement le rôle clé joué par le Gouvernement.

1. L'économie politique de John R. Commons

- 10 Cette section propose de préciser les contours théoriques du changement institutionnel chez Commons en définissant les concepts clés qui seront repris dans la suite de l'article pour analyser les changements induits par l'émergence des PSE au Cambodge.

1.1. Institutions et origine du changement institutionnel

- 11 Selon Commons, les institutions émergent de situations de conflits d'intérêts qui naissent d'un contexte de rareté économique. La résolution de ces conflits requière la mise en œuvre d'actions collectives organisées autour d'objectifs supérieurs (*going concerns*) et structurées par des règles partagées (*working rules*) (Commons, 1934, p. 69). Ce sont ces actions collectives, associant objectifs supérieurs communs et règles partagées, qui constituent les institutions. Elles « restreignent, libèrent et étendent l'action individuelle » et visent alors à rationner les bénéfices et les contraintes économiques pour créer un accord acceptable (*workable mutuality*) à travers la définition et la mise œuvre de règles guidant le comportement économique (Commons, 1934, p. 73-74). Les conflits apparaissent ainsi comme le moteur perpétuel du changement institutionnel (Valentinov, 2012). L'analyse économique de Commons repose sur la notion de transaction (dans le sens de *trans-actions*), considérée comme le socle des relations économiques. La transaction est rendue possible par l'existence d'accords mutuels sur les règles encadrant l'activité économique. C'est de la remise en cause de ces règles que vont naître les conflits et donc le changement. La transaction devient alors l'unité d'analyse fondamentale permettant d'appréhender les relations de conflit, de dépendance et d'ordre, nouées entre les individus comme base des relations économiques. Ce changement de perspective, par rapport à la conception individualiste des échanges dans l'économie classique, met davantage l'accent sur le contrôle légal des ressources que sur leur contrôle physique (Commons, 1934, p. 58).

1.2. Une articulation entre action individuelle et action collective

- 12 Le changement institutionnel repose sur l'articulation entre, d'une part, une « causalité individuelle » (action individuelle comme source de nouvelles pratiques), et d'autre part, une « causalité institutionnelle » (action collective comme mécanisme de sélection) (Ramstad, 1990). Dans un premier temps, le changement institutionnel trouve son origine dans la création spontanée de nouvelles pratiques, coutumes ou règles par un individu qualifié d'« innovateur »⁶ qui tente par cette démarche d'adapter les règles existantes face à une situation nouvelle et inattendue qu'il considère comme stratégique pour lui (Bazzoli, 1999, p. 115). Commons distingue ainsi les situations routinières qui ne nécessitent pas d'attention particulière, des situations stratégiques qui sont associées à de nouvelles contraintes et opportunités et pour lesquelles les règles habituelles de gestion deviennent inadaptées (Commons, 1934, p. 89-90). Dans ce cas, l'individu va devoir penser et répondre de manière créative à la situation telle qu'il l'évalue (Biddle, 1990b). Cette approche met en avant le rôle central de l'action individuelle mais aussi sa nature opportuniste et stratégique (associée à un but et à un effet anticipé). De plus, ce processus d'émergence de nouveaux comportements est socialement construit dans la mesure où il est le produit « d'esprits institutionnalisés » (Biddle, 1990a). Les individus réagissent à une situation problématique et créent une solution en modifiant spontanément leur comportement de manière compatible avec leurs impératifs sociaux, si bien qu'une nouvelle pratique dérive toujours des règles existantes, « *les perceptions et anticipations étant socialement formées* » (Bazzoli, 1999, p. 116).

- 13 Puis, dans un second temps, l'existence de conflits associés à l'apparition de ces nouvelles pratiques rend nécessaire un processus de sélection de celles-ci (Bazzoli, 1999, p. 117-118). C'est le passage à l'action collective où une sélection artificielle des règles est faite par des figures d'autorité (*authoritative figures*), acteurs qui possèdent un pouvoir coercitif leur permettant de définir et de faire respecter les règles (Commons, 1934, p. 376). Commons établit une hiérarchie entre les figures d'autorité et plus particulièrement pose une figure ultime qui correspond généralement à l'État souverain ou aux autorités judiciaires. Celle-ci n'intervient que si le conflit prend des proportions importantes. Dans le cas contraire, l'intervention de ses représentants est suffisante (Ramstad, 1994). Enfin, Commons insiste sur le caractère « artificiel » de cette sélection dans le sens où elle implique des choix autoritaires entre différents intérêts, pratiques, coutumes, afin d'atteindre un compromis au-delà des conflits d'intérêts. Cependant, les figures d'autorité opérant cette sélection sont également au cœur de jeux de pouvoir (*lobbying*) visant à contrôler ou à orienter le processus de sélection en leur faveur (Rutherford, 1996). Ainsi, le changement institutionnel n'est pas indépendant des intentions de certains acteurs et le problème majeur réside alors dans l'évaluation de ces rapports de forces (Chavance, 2012).

1.3. Théorie de la valeur raisonnable

- 14 Ce processus de sélection artificielle renvoie nécessairement à la question des valeurs ou critères de choix sur lesquels fonder cette sélection. Commons développe alors une théorie des « valeurs raisonnables » qui doit permettre de refléter les conceptions qu'ont les autorités de la façon dont les charges et les bénéfices doivent être répartis entre les membres de la société (Ramstad, 1994). L'apport de cette approche se situe dans la conceptualisation du caractère pluriel, socialement construit et évolutif des critères de sélection des règles.
- 15 Commons a étudié les processus d'évaluation fondant les décisions des autorités judiciaires de la *Common Law* américaine (Commons, 1924). Premièrement, il montre que les juges fondent leurs décisions sur ce qu'ils considèrent être une pratique raisonnable en termes d'efficacité et d'équité, c'est-à-dire servant à la fois le bien public et les droits privés (Dugger, 1996). Deuxièmement, il met en avant que ces décisions sont sociales car fondées sur les précédents, les circonstances, l'expérience et la prise en compte des différents points de vue afin d'aboutir à un compromis social au-delà des conflits d'intérêts (Bazzoli, 1999, p. 125). Troisièmement, ces décisions sont aussi évolutives, elles n'ont pas le statut de « valeurs vraies » dans la mesure où elles sont ancrées dans un contexte historique qui oriente les choix concernant les intérêts à protéger et les coutumes à favoriser (Commons, 1934, p. 712).
- 16 Commons suggère ainsi que les individus peuvent orienter leur destinée à partir de leur liberté radicale de responsabilité, pour faire des choix et négocier des solutions (Bazzoli, 1999, p. 126). De cette façon, il est possible d'intervenir sur la logique de l'action collective et ainsi d'orienter la sélection artificielle.

2. L'émergence des PSE au Cambodge, une action individuelle des ONG de conservation

- ¹⁷ Il existe différents types de PSE au Cambodge, qui diffèrent par le type de service environnemental concerné et le type de payeur envisagé (Tableau 1). À partir de ces deux critères, nous distinguons trois types de PSE : les PSE biodiversité, les PSE bassins-versants et les mécanismes de redistribution des crédits REDD+. Les premiers ont émergé au milieu des années 2000 comme des mécanismes de petite taille, locaux et mis en place par des ONG de conservation qui jouent parfois le rôle d'acheteur des SE et plus généralement celui d'intermédiaire entre le fournisseur de SE et l'utilisateur (consommateurs urbains, touristes, etc.). Ces projets visaient à inciter de petits agriculteurs à changer des pratiques considérées comme nuisibles à la biodiversité (ex. récolte d'œufs d'espèces menacées d'oiseaux, expansion de terres agricoles dans des habitats importants) en échange de paiements monétaires ou en nature. Depuis la fin des années 2000, les ONG de conservation ont également tenté de mettre en place des PSE bassins-versants, notamment sur des sites de barrages hydroélectriques (Arias *et al.*, 2011), et des mécanismes de redistribution des crédits REDD+ (Pasgaard, 2013) qui n'ont pas encore vu le jour du fait de blocages politiques.
- ¹⁸ Dans cette section, nous proposons une lecture de l'émergence de ces différents types de PSE au Cambodge à l'aide du cadre de Commons. Cette analyse nous amène à mettre en avant le rôle des ONG internationales de conservation dans ces processus.

Tableau 1. Présentation générale des projets PSE au Cambodge

Nature du dispositif	Province concernée	Première année de mise en place/État d'avancement	Porteur du projet [#]	Service environnemental cible	Bénéficiaires paiements	Origine des paiements
PSE BIODIVERSITÉ						
Écotourisme communautaire	Preah Vihear	2005	WCS	Protection d'espèces en danger d'oiseaux et de leurs écosystèmes	Fond communautaire	Touristes
Certification de riz « Ibis » respectueux de la biodiversité	Preah Vihear	2008	WCS	<i>Idem</i>	Agriculteurs	Consommateurs de riz « Ibis »
Paiements directs pour la protection de nids d'oiseaux et de tortues	Preah Vihear et Kompong Thom ; Kratie et Stung Treng	2005 ; 2008 ; 2007	WCS ; WWF ; CI	Protection d'espèces en danger d'oiseaux et d'une espèce de tortue d'eau douce	Agriculteurs volontaires	ONG
Accords de conservation	Koh Kong et Pursat ; Ratanakiri	2006 ; 2009	CI ; Poh Kao	Conservation de la forêt et d'espèces en danger (ex. crocodile du Siam)	Fond communautaire et agriculteurs volontaires	ONG
PSE BASSIN-VERSANT						
Paiements pour la fourniture d'eau potable	Siem Reap	Non opérationnel (initié en 2009)	WA et MoE	Contribuer au remplissage des nappes phréatiques de Siem Reap	Indéterminé	Hôtels de luxe
Paiements pour la gestion du bassin-versant d'un barrage hydroélectrique (SPES)	Pursat	Non opérationnel (initié en 2010)	FFI/MoE et AF	Diminuer l'accumulation de sédiments liée à des changements d'usage des sols dans le réservoir du barrage.	Indéterminé	Concessionnaire du barrage et Électricité du Cambodge.
PSE CARBONE						
Projet pilote REDD+ [*]	Oddar Meanchey ; Mondulkin et Kratie ; Siem Reap	Non opérationnel. Initiés en 2008 ; 2009 ; et 2011)	PACT/AF ; WCS/AF ; FFI/AF	Séquestration du carbone atmosphérique & déforestation évitée	Communautés locales et FA	Marché carbone

*Ces PSE ont été mis en place de manière indépendante par différents partenaires dans différentes régions du Cambodge. Nous les avons rassemblés car ils présentent des caractéristiques communes.

[#] Wildlife Conservation Society (WCS), Conservation International (CI), World Wildlife Fund (WWF), Fauna and Flora International (FFI), Wildlife Alliance (WA) sont les principales ONG internationales de conservation présentes au Cambodge. L'Administration forestière (AF) et le Ministère de l'Environnement (MoE) sont les principaux gestionnaires des ressources naturelles du pays.

Source : Les auteurs

2.1. Les conflits comme moteur de l'émergence des PSE au Cambodge

- 19 Au Cambodge, l'utilisation des écosystèmes forestiers riches en biodiversité fait l'objet d'un certain nombre de transactions (au sens de Commons, des relations d'échange) entre différents groupes d'acteurs aux intérêts divergents. Par exemple, ces écosystèmes ont une importance commerciale pour les entreprises privées qui se voient octroyer des droits d'usage temporaires par le Gouvernement sous forme de concessions économiques ou de permis d'extraction. Ils jouent par ailleurs le rôle de filet de sécurité pour des communautés rurales pauvres qui utilisent les terres forestières pour mettre en place une agriculture vivrière et des produits forestiers pour satisfaire d'autres besoins de base. Ce type d'usage est en pratique gouverné par les autorités locales et dans certains cas par l'administration forestière par l'octroi de concessions pour des communautés forestières. Enfin, les ONG internationales de conservation considèrent que les écosystèmes forestiers du Cambodge ont une importance globale en termes de biodiversité. Celles-ci sont impliquées dans le montage de financements auprès des bailleurs de fonds et dans la gestion du système d'aires protégées (AP) en partenariat avec le Gouvernement.

- 20 Les règles qui gouvernent les transactions entre ces différents usages, qui préexistaient aux PSE, n'ont pas enrayer la dégradation et la perte des écosystèmes forestiers du pays, parmi les plus fortes au monde (Hansen *et al.*, 2013). De plus, ces règles semblent de moins en moins capables de contenir et gérer les conflits croissants, constamment renouvelés et exacerbés par la nature rivale de cette ressource.
- 21 Ainsi, la dégradation des écosystèmes est telle que ses conséquences commencent à se faire ressentir localement, comme par exemple à Siem Reap (au centre du pays) où le tarissement des nappes phréatiques inquiète le secteur hôtelier. Cette situation entraîne également des conflits sociaux autour de l'éviction de petits agriculteurs par les entreprises concessionnaires dans les zones forestières. Les restrictions associées à la mise en application des aires protégées entraînent des contestations parfois violentes des communautés locales, comme cela a été le cas dans les Cardamomes avant la mise en place des accords de conservation. De plus, l'arrivée de nouveaux utilisateurs de ces écosystèmes, par exemple les concessionnaires des barrages hydroélectriques, renouvelle constamment les conflits autour de ces ressources et bouleversent les fragiles règles collectives (*working rules*) qui prévalaient jusqu'ici. Finalement, le tarissement des sources de financement classiques de la conservation amène les ONG à en chercher de nouvelles.

2.2. Les PSE, une transaction stratégique pour les ONG de conservation

- 22 Ce contexte de conflits a été interprété par les ONG de conservation comme un signal que les règles habituelles de gestion des ressources naturelles étaient devenues insuffisantes pour satisfaire leur intérêt, *i.e.* la prise en compte de la conservation de la biodiversité dans les décisions des utilisateurs des ressources et les décideurs politiques. En reprenant les termes de Commons, les ONG identifient dans ces changements de contexte une situation stratégique offrant de nouvelles contraintes (contestations des communautés locales, développement de barrages hydroélectriques) et opportunités (nouvelles sources de financement) qui rendent les règles habituelles de gestion inadaptées (Commons, 1934).
- 23 Cette situation a amené les ONG à revoir leurs stratégies d'intervention et plus particulièrement à proposer de nouvelles pratiques de gestion des ressources naturelles et de la biodiversité, en l'occurrence les différents types de PSE. Les ONG endossent alors le rôle d'innovateurs, au sens de Commons. Ce processus est illustré par l'évolution des stratégies des ONG de conservation dans les Cardamomes, qui ont fait évoluer le design des PSE en fonction des conflits d'usage. Dans ce massif forestier du Sud-Ouest du Cambodge, l'approche réglementaire très contraignante avait entraîné une contestation forte des communautés locales, ce qui a convaincu CI d'opter pour une approche incitative, les accords de conservation. Plus tard, les barrages hydroélectriques sont devenus un enjeu de conservation majeur dans cette région et FFI a alors choisi la mobilisation de PSE pour permettre d'améliorer la prise en compte de l'environnement dans les décisions des concessionnaires des barrages et du Gouvernement en particulier.
- 24 Néanmoins, le choix d'opter pour une approche incitative et pour un type de PSE en particulier est également socialement contraint. En effet, il est tout d'abord fortement influencé par des stratégies plus globales du siège des ONG ou des bailleurs de fonds, principaux financeurs des bureaux nationaux des ONG de conservation. Par exemple, le REDD+ est le résultat de processus de négociations internationales sur le climat ; les

accords de conservation ont été conçus au siège de CI comme l'outil principal de mise en œuvre du « *conservation stewardship program* ». La nature institutionnalisée de l'émergence des projets PSE se retrouve également dans le fait que les ONG visent à reproduire les pratiques informelles, les habitudes qui gouvernent leurs interactions avec le Gouvernement dans le domaine de la conservation des ressources naturelles. En effet, l'émergence et la mise en place d'autres principaux instruments de politique publique pour la conservation (AP et communautés forestières) ont suivi des processus similaires, c'est-à-dire le transfert depuis l'international d'un modèle d'instrument piloté par une ONG, puis la mise en place d'expériences pilotes sur financement international, avant que, plus tard, ces expériences soient répliquées et le cadre légal défini.

2.3. Argumentaire en faveur des PSE et stratégie de diffusion du concept de PSE par les ONG

- 25 Le passage du changement de pratiques individuelles au changement de règles sociales se fait en premier lieu par une tentative des ONG de diffuser les nouvelles pratiques, notamment auprès du Gouvernement. Ce processus de diffusion repose avant tout sur la mobilisation de deux principaux types d'argumentaires. Premièrement, ces mécanismes sont présentés comme des solutions triplement gagnantes, permettant à la fois de conserver la biodiversité, de lutter contre la pauvreté et de participer au développement économique du pays. Par exemple, le programme de FFI vise à « *explorer des approches de développement durable et de gestion des ressources naturelles qui profitent à la protection de l'environnement, au développement des moyens de subsistance des communautés locales et qui permettent la production d'énergie hydroélectrique durable à travers le développement de mécanismes de PSE* »⁷. Deuxièmement, les discours tendent également à mettre en avant le fait que ces projets constituent des mécanismes de financement innovants pour la mise en œuvre des politiques de conservation. Ce type de discours se retrouve ainsi associé aux trois types de PSE dans des stratégies gouvernementales telles que le Programme forestier national et la Stratégie nationale pour la croissance verte⁸.
- 26 Les ONG de conservation ont également mobilisé un certain nombre de moyens financiers pour appuyer la diffusion de ces discours et nouvelles pratiques. Ceux-ci prennent la forme de financement de projets par des bailleurs de fonds internationaux. Par exemple, FFI a obtenu un financement de 1,5 million de dollars sur 4 ans (2010-2014) de l'Union européenne pour un projet intitulé *Sustainable Provision of Ecosystem Services in the Cardamom Mountains Landscape* qui vise à mettre en place un projet pilote PSE bassin-versant. Une part non négligeable de ces crédits finance des activités qui visent à produire de l'information sur les services écosystémiques et sur les bénéfices économiques induits par ce projet. Ceci a pour objectif de faciliter les rencontres et échanges d'information, d'idées et d'expériences entre acteurs. Néanmoins, l'analyse de Commons suggère que la seule diffusion de nouvelles pratiques (ici le concept de PSE) n'est pas suffisante pour les « institutionnaliser », c'est-à-dire en faire de nouvelles règles.

3. Négociations et blocages autour des PSE au Cambodge, une action collective différenciée selon le type de PSE

- 27 Les PSE bassins-versants et les mécanismes de redistribution des crédits REDD+ sont confrontés à des blocages politiques qui entravent leur mise en place effective depuis la fin des années 2000. Les processus de négociation sous-jacents sont caractérisés par la mise en place de coûteuses études de faisabilité et par leur extrême lenteur. Dans cette section, nous cherchons à comprendre cette situation en analysant les négociations autour des différents types de PSE à l'aide du concept de sélection artificielle de Commons.

3.1. Des niveaux d'intérêts économiques et politiques en jeu différents selon les PSE

- 28 Selon Commons, la diffusion de nouvelles règles engendre de nouveaux conflits d'intérêts qui expliquent le passage à l'action collective. L'analyse de ces conflits et de l'action collective qui en découle apparaît comme cruciale pour comprendre les blocages de certains types de PSE au Cambodge. En effet, nous identifions des différences importantes entre les PSE biodiversité et les deux autres mécanismes.
- 29 Ainsi, les blocages politiques autour des projets REDD+ et des PSE bassins-versants se matérialisent autour de la répartition des coûts et bénéfices associés aux règles encadrant la gestion des écosystèmes et plus spécifiquement sur deux questions principales : qui paye ? Et comment est redistribué l'argent ? Le problème est plus particulièrement lié au fait que ces deux types de projets envisagent des modifications des coûts et des bénéfices significatifs qui affecteraient des groupes d'acteurs stratégiques pour le Gouvernement. Par exemple, un des points de désaccord principaux sur les PSE bassins-versants vient du fait que les concessionnaires des barrages ou les abonnés des réseaux d'électricité ont été proposés comme payeurs potentiels par les ONG. Ceci a provoqué une forte opposition du Gouvernement. Le Premier ministre a ainsi prononcé un discours en 2009 où il a publiquement exprimé son opposition à ce type de mécanismes car ils conduiraient à l'augmentation du prix de l'électricité, ce qui affecterait les intérêts de ces groupes. Dans la même optique, l'essentiel des négociations des projets REDD+ porte sur la question de la répartition de l'argent issu de la vente des crédits carbone (estimée au début du projet à environ 4 millions de dollars), notamment entre communautés locales et gestionnaires d'aires protégées tous deux éligibles.
- 30 Dans le cas des PSE biodiversité, les volumes financiers envisagés sont moins importants et les groupes d'acteurs potentiellement concernés par une modification des coûts et bénéfices, moins stratégiques. Par exemple, les transferts annuels aux communautés des accords de conservation de CI sont de l'ordre de 60 000 USD. Néanmoins, les conflits d'intérêts ne sont pas pour autant inexistantes. Ainsi, Milne (2009) rapporte que l'introduction des accords de conservation a fait émerger des conflits d'intérêts entre les deux partenaires du projet, l'AF et CI. Leurs divergences sur la manière dont les activités devaient être mises en œuvre et les règles de conservation appliquées a conduit à une

lutte pour le contrôle du pouvoir de décision au sein du projet, sans pour autant conduire à un blocage.

- 31 Au final, les conséquences anticipées par les acteurs de la mise en place de nouvelles règles dans le cadre de projets PSE engendrent des conflits d'intérêts plus ou moins importants. Ceux-ci conduisent différents groupes d'acteurs à s'engager dans des négociations pour défendre leurs propres intérêts et influencer sur la sélection des nouvelles règles afin qu'elles leur soient favorables.

3.2. Entraînant un degré d'intervention différent du Gouvernement dans les négociations

- 32 Le Gouvernement joue le rôle de figure d'autorité dans les processus de sélection artificielle des nouvelles règles. Nous distinguons deux niveaux hiérarchiques principaux qui interviennent dans les négociations autour des PSE : le Gouvernement central, notamment le Premier ministre, le Conseil économique national suprême⁹ et le Conseil des ministres, d'une part, et les administrations sectorielles notamment le Ministère de l'Environnement (MoE) et l'Administration forestière (AF), d'autre part. Ainsi, l'action du Gouvernement central vise à contrôler les conflits d'intérêts engendrés par les PSE. Dans le cas du REDD+, il désigne l'AF comme vendeur légal des crédits carbone et définit des règles générales de répartition (publication de la lettre n° 699 par le conseil des ministres). Dans le cas des PSE bassins-versants, il s'oppose à l'idée de faire payer le SE par les concessionnaires de barrages ou par les usagers de l'électricité. La culture politique cambodgienne reposant sur un respect strict de la hiérarchie, les administrations sectorielles s'alignent généralement sur la position du Gouvernement central. Ceci contribue à expliquer les blocages sur les PSE bassins-versants, les administrations partenaires des ONG de conservation ayant préféré se retirer du processus. Dans le cas des PSE biodiversité, seules les administrations sectorielles interviennent directement (pas le Gouvernement). Elles ont la tâche de valider ou non les décisions relatives aux modalités de mise en œuvre des projets PSE biodiversité en fonction des intérêts du Gouvernement (Milne, 2009).
- 33 La qualité de figure d'autorité du Gouvernement s'explique dans le cas du Cambodge en grande partie par le cadre légal. Celui-ci rend nécessaire et légitime sa participation aux négociations en établissant une forme de relation hiérarchique avec les ONG. Il s'agit, d'une part, des accords internationaux, desquels le Cambodge est signataire (principalement déclaration de Paris, Accra et Busan), qui définissent des principes et modalités de consultation avec le Gouvernement et d'alignement avec les stratégies nationales. D'autre part, depuis, 1979, les ONG doivent faire une demande d'enregistrement auprès du Ministère des Affaires Étrangères pour pouvoir opérer au Cambodge, ce qui confère au Gouvernement le pouvoir de bloquer leurs activités. Ce pouvoir est aussi lié aux lois sectorielles qui confèrent aux administrations des prérogatives légales sur des secteurs et des types de territoires (ex. la loi forestière qui désigne l'AF comme étant en charge de la gestion des forêts protégées où sont généralement mis en place les PSE).
- 34 Finalement, la distinction que fait Commons entre les niveaux hiérarchiques des figures d'autorité est particulièrement éclairante pour affiner notre analyse. Elle permet d'expliquer le fait que le Gouvernement central ne soit intervenu que lorsque les nouvelles pratiques associées aux PSE ont présenté des enjeux importants en terme de

volumes financiers et qu'elles sont entrées en conflit avec des intérêts stratégiques (le sien ou celui des investisseurs). Dans le cas des PSE biodiversité, les administrations sectorielles qui ont des prérogatives légales sur les secteurs (selon le type de SE) et les territoires concernés (selon la localisation envisagée du projet) ont agi en tant que représentantes du Gouvernement car les nouvelles pratiques associées aux PSE n'entraient pas en conflit avec les intérêts du Gouvernement central.

3.3. Reposant sur des critères de décision en mouvement

- 35 La théorie de la valeur raisonnable de Commons apporte également un éclairage intéressant pour comprendre la manière dont les figures d'autorité – notamment le Gouvernement central – prennent leurs décisions concernant la sélection des nouvelles règles de gestion des écosystèmes. Selon Commons, il n'existe pas de critère universel tel que l'efficacité qui guide les choix des décideurs. Ainsi, dans le cas du Cambodge, le Gouvernement est au cœur de jeux de pouvoir qui impliquent différents groupes d'intérêts qui visent à orienter ses décisions en leur faveur. Dans ce cadre, les critères de choix semblent être guidés par la protection des intérêts de certains groupes d'acteurs. Ils s'agit de ceux qui permettent de maintenir la stabilité du régime et/ou de sécuriser l'accès à un certain nombre de rentes : les investisseurs privés qui sont une source légale et illégale de rentes et contribuent également au maintien d'une croissance économique forte ; les consommateurs d'électricité qui composent la base électorale du Gouvernement ; dans le cas du REDD+, le Gouvernement lui-même qui revendique la propriété des crédits carbone car ceux-ci présentent un potentiel de rente important.
- 36 Néanmoins, Commons met en avant le fait que ces critères ne sont pas immuables mais évolutifs. Le revirement récent de la position du Premier ministre sur les PSE est à ce titre un bon exemple. D'une opposition complète aux PSE, il a récemment exprimé une position plus ouverte¹⁰. Ceci est en partie dû à l'action des ONG de conservation. Elles ont mobilisé les ressources nécessaires pour maintenir la question des PSE sur la table de négociations après le discours de 2009 du Premier ministre à l'échelle nationale et obtenir la prise en compte des critères financiers et utilitaristes qu'elles promeuvent (cf. partie 2.3). En effet, les ONG ont été en mesure de maintenir d'étroites relations de travail avec un certain nombre de hauts fonctionnaires clés capables de promouvoir des idées à l'intérieur de leurs institutions (pouvoir de réseau). Elles ont aussi été capables de réunir suffisamment de financements pour couvrir les coûts associés à la production et à la diffusion d'information visant à appuyer leur position en faveur des PSE.

Conclusion

- 37 L'institutionnalisme de John R. Commons offre de nouvelles clés de lecture pour comprendre les processus d'émergence et de diffusion des PSE, notamment au Cambodge. En mettant les conflits au cœur de l'analyse, ce travail met en lumière le rôle particulier que jouent le Gouvernement et les ONG dans la mise en place ou les blocages des projets PSE. Nous avons montré que, dans un contexte de conflits autour de l'utilisation des écosystèmes forestiers, l'introduction des PSE au Cambodge constitue une stratégie pour les ONG visant à faire évoluer les règles de gestion de la biodiversité pour les rendre compatibles avec leurs propres intérêts (conservation de la forêt). En important les modèles de PSE et en les diffusant dans la sphère politique sous forme de projets, les ONG

endossent ici le rôle d'individus innovateurs décrit par Commons. L'introduction de ces nouveaux outils va alors rapidement nécessiter l'intervention de l'administration qui va agir en tant que figure d'autorité en contrôlant les conflits d'intérêts engendrés par l'introduction des PSE. Nous montrons que le Gouvernement intervient seulement lorsque les PSE concernent des enjeux stratégiques (protection des investisseurs étrangers, des consommateurs d'électricité), dans une logique de protection de ses intérêts politiques, (stabilité du régime politique, rente économique, etc.). Ceci permet de mieux comprendre pourquoi les PSE bassins-versants et les PSE carbone n'ont pas pu voir le jour au Cambodge. Au final, on constate que l'introduction des PSE au Cambodge n'a pas été en mesure pour l'instant de changer fondamentalement les règles d'utilisation des ressources naturelles. Le processus de sélection artificielle des règles a conduit au maintien d'un certain *statu quo*, c'est-à-dire à la protection des intérêts du Gouvernement et des investisseurs privés qui exploitent les ressources naturelles, et ce au détriment d'autres acteurs – notamment les communautés locales et les ONG de conservation.

- 38 Pour dépasser ce *statu quo*, certains travaux préconisent de travailler au niveau local avec les communautés rurales, via la mise en place de petits projets pilotés par les ONG de conservation (Milne et Chervier, 2014). Cette stratégie d'évitement peut se justifier d'un point de vue opérationnel, mais n'apporte pas de solution aux conflits entre, d'une part, les communautés locales et les ONG de conservation, et, d'autre part, les concessions économiques. En ce sens, elle ne nous semble pas en mesure d'engendrer des changements majeurs en termes de gestion durable des écosystèmes. Il conviendrait plutôt de trouver des leviers d'action permettant d'orienter les processus de décisions vers plus de justice sociale et environnementale. À ce titre, Commons considère qu'il est possible d'intervenir sur la sélection des règles en modifiant les critères de décision, notamment en renforçant le poids politique des groupes d'intérêts les plus faibles. Dans cette optique, nous pensons que les ONG de conservation devraient poursuivre leurs actions visant à renforcer les capacités des communautés locales à faire entendre leurs voix et à faire valoir leurs intérêts dans les processus de décisions politiques au Cambodge.
- 39 Finalement, cette analyse tente de renouveler les réflexions autour de la conception et la mise en œuvre des PSE dans les pays du Sud. Nous apportons de nouveaux éléments d'explication au décalage entre théorie et pratique des PSE en montrant que l'adaptation de cet outil au contexte économique et social traduit des stratégies pour certains acteurs. De plus, contrairement à l'approche « wunderienne » des PSE, qui présente ces mécanismes comme des solutions purement privées, entre un fournisseur et un acheteur de service environnemental, au problème de gestion des écosystèmes, nous montrons que l'État détient une place centrale dans les négociations. Le rôle de l'État se voit donc conforté mais en insistant davantage sur son action en tant qu'institution possédant le pouvoir coercitif. En appliquant la théorie du changement institutionnel de Commons à l'essor récent d'instruments économiques, ce travail illustre l'intérêt de cette approche pour appréhender l'évolution des règles encadrant les activités économiques. À ce titre, il pourrait être intéressant de reproduire ce type d'exercice à d'autres contextes et de poursuivre la compréhension des travaux de Commons, dont la pensée reste encore largement méconnue.

BIBLIOGRAPHIE

Adhikari B., 2009, "Market-based approaches to environmental management: A review of lessons from payment for environmental services in Asia", 134, *ADB working paper series*.

Arias M.E., Cochrane T.A., Lawrence K.S., Killeen T.J., Farrell T. A., 2011, "Paying the forest for electricity: a modelling framework to market forest conservation as payment for ecosystem services benefiting hydropower generation", *Environmental Conservation*, vol. 38, n° 4, p. 473-484.

Bazzoli L., 1999, *L'économie politique de John R. Commons. Essai sur l'institutionnalisme en sciences sociales*, Paris, L'Harmattan.

Bidaud C., Méral P., Andriamahefazafy F., Serpantié G., Cahen-Fourot L., Toillier A., 2013, "Institutional and Historical Analysis of Payments for Ecosystem Services in Madagascar" in Muradian R., Rival L. (dir.), *Governing the Provision of Ecosystem Services*, Springer Netherlands, p. 207-233.

Biddle J., 1990a, "Purpose and Evolution in Commons's Institutionalism", *History of Political Economy*, vol. 22, n° 1, p. 19-47.

Biddle J.E., 1990b, "The role of negotiational psychology in J.R. Commons's proposed reconstruction of political economy", *Review of Political Economy*, vol. 2, n° 1, p. 1-25.

Chavance B., 2012, "John Commons's organizational theory of institutions: a discussion", *Journal of Institutional Economics*, vol. 8, n° 01, p. 27-47.

Chervier C., Déprés C., Neang M., 2012, « Émergence de la notion de service environnemental et des dispositifs de rémunération des fournisseurs : le cas du Cambodge », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 12, n° 3.

Commons J.R., 1924, *Legal Foundations of Capitalism*, Madison, University of Wisconsin Press.

Commons J.R., 1934, *Institutional economics: its place in political economy*, New York, The Macmillan Company.

Dugger W.M., 1996, "Sovereignty in Transaction Cost Economics: John R. Commons and Oliver E. Williamson", *Journal of Economic Issues*, vol. 30, n° 2, p. 427-432.

Ferraro P.J., 2011, "The Future of Payments for Environmental Services", *Conservation Biology*, vol. 25, n° 6, p. 1134-1138.

Fuentes-George K., 2013, "Neoliberalism, Environmental Justice, and the Convention on Biological Diversity: How Problematizing the Commodification of Nature Affects Regime Effectiveness", *Global Environmental Politics*, vol. 13, n° 4, p. 144-163.

Hansen M.C., Potapov P.V., Moore R., Hancher M., Turubanova S.A., Tyukavina A., Thau D., Stehman S.V., Goetz S.J., Loveland T.R., Kommareddy A., Egorov A., Chini L., Justice C.O., Townshend J.R.G., 2013, "High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change", *Science*, vol. 342, n° 6160, p. 850-853.

Hiedanpää J., 2002, "European-wide conservation versus local well-being: the reception of the Natura 2000 Reserve Network in Karvia, SW-Finland", *Landscape and Urban Planning*, vol. 61, n° 2-4, p. 113-123.

- Hiedanpää J., Bromley D.W., 2012, "Contestations Over Biodiversity Protection: Considering Peircean Semiosis", *Environmental Values*, vol. 21, n° 3, p. 357-378.
- Hiedanpää J., Bromley D.W., 2014, "Payments for ecosystem services: durable habits, dubious nudges, and doubtful efficacy", *Journal of Institutional Economics*, vol. 10, n° 02, p. 175-195.
- Kingdon J.W., 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- Le Coq J.-F., Pesche D., Legrand T., Froger G., Segura F.S., 2012, « La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 3, n° 12.
- Mahoney J., 2000, "Path dependence in historical sociology", *Theory and Society*, vol. 29, n° 4, p. 507-548.
- Matzdorf B., Sattler C., Engel S., 2013, "Institutional frameworks and governance structures of PES schemes", *Forest Policy and Economics*, vol. 37, p. 57-64.
- McElwee P., Nghiem T., Le H., Vu H., Tran N., 2014, "Payments for environmental services and contested neoliberalisation in developing countries: A case study from Vietnam", *Journal of Rural Studies*, vol. 36, p. 423-440.
- Milne S., 2009, *Global ideas, local realities: The political ecology of payments for biodiversity conservation services in Cambodia*, Thèse de doctorat, Political Ecology, Cambridge, UK, Department of Geography, University of Cambridge, 326 p.
- Milne S., Chervier C., 2014, *A Review of payments for environmental services (PES) experiences in Cambodia*, CIFOR.
- Muradian R., Arsel M., Pellegrini L., Adaman F., Aguilar B., Agarwal B., Corbera E., Ezzine de Blas D., Farley J., Froger G., Garcia-Frapolli E., Gómez-Baggethun E., Gowdy J., Kosoy N., Le Coq J. f., Leroy P., May P., Méral P., Mibielli P., Norgaard R., Ozkaynak B., Pascual U., Pengue W., Perez M., Pesche D., Pirard R., Ramos-Martin J., Rival L., Saenz F., Van Hecken G., Vatn A., Vira B., Urama K., 2013, "Payments for ecosystem services and the fatal attraction of win-win solutions", *Conservation Letters*, vol. 6, n° 4, p. 274-279.
- Muradian R., Corbera E., Pascual U., Kosoy N., May P.H., 2010, "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services", *Ecological Economics*, vol. 69, n° 6, p. 1202-1208.
- Pasgaard M., 2013, "The challenge of assessing social dimensions of avoided deforestation: Examples from Cambodia", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 38, p. 64-72.
- Pattanayak S.K., Wunder S., Ferraro P.J., 2010, "Show me the money: Do payments supply environmental services in developing countries?", *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 4, n° 2, p. 254-274.
- Pham T.T., Bennett K., Vu T.P., Brunner J., Le N.D., Nguyen D.T., 2013, *Payments for forest environmental services in Vietnam: From policy to practice*, Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Ramstad Y., 1990, "The Institutionalism of John R. Commons: Theoretical Foundations of a Volitional Economics.", *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, vol. 8, p. 53-104.
- Ramstad Y., 1994, "On the nature of economic evolution: John R. Commons and the metaphor of artificial selection" in *Evolutionary and neo-Schumpeterian approaches to economics*, Magnusson L., Springer, p. 65-121.

Rutherford M., 1996, *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Shapiro-Garza E.N., 2013, "Contesting the market-based nature of Mexico's national payments for ecosystem services programs: Four sites of articulation and hybridization", *Geoforum*, vol. 46, p. 5-15.

Suhardiman D., Wichelns D., Lestrelin G., Thai Hoanh C., 2013, "Payments for ecosystem services in Vietnam: Market-based incentives or state control of resources?", *Ecosystem Services*, vol. 5, p. 94-101.

Tacconi L., 2015, *Regional Synthesis of Payments for Environmental Services (PES) in the Greater Mekong Region*, Bogor, Center for International Forestry Research (CIFOR).

Valentinov V., 2012, "The economics of the nonprofit sector: Insights from the institutionalism of John R. Commons", *The Social Science Journal*, vol. 49, n° 4, p. 545-553.

Vatn A., 2010, "An institutional analysis of payments for environmental services", *Ecological Economics*, vol. 69, n° 6, p. 1245-1252.

Wunder S., 2005, *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*, CIFOR.

ANNEXES

Annexes

Annexe 1. Liste des entretiens réalisés avec les acteurs impliqués dans la diffusion, la mise en place et le suivi des PSE au Cambodge sur trois périodes (2009, 2012, 2013-14)

2009	
Bailleurs de fonds	Agence Française du Développement (AFD)
	Danish International Development Agency (DANIDA)
	European Union in Cambodia
	Japan International Cooperation Agency (JICA)
	United States Agency for International Development (USAID)
	Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)
Organisation internationale des Nations-unies	The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)
	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
	United Nations Development Programme (UNDP)

Administrations gouvernementales	Forestry Administration (FA)
	Ministry of Environment (MoE)
ONG de conservation	PACT
	Fauna and Flora International (FFI)
	Conservation International (CI)
	World Wildlife Fund (WWF)
	Wildlife Conservation Society (WCS)
ONG de développement	Cambodian Center for Study and Development in Agriculture (Cedac)
	Cambodian Organic Agriculture Association (Coraa)
	Groupe Énergies Renouvelables, Environnement et Solidarités (Geres)
	East-West Management Institute (EWMI)
	NGO Forum
	Gret
	ONF International
Organismes de recherche	Royal University of Phnom Penh (RUPP)
2012 – Cette étude portait spécifiquement sur les PSE bassins-versants	
Administrations gouvernementales	Ministry of Environment (MoE)
	Supreme National Economic Council (SNEC)
	Ministry of Industry, Mines and Energy (MIME)
	Council for Agricultural and Rural Development, Agriculture and Rural Development (CARD)
	National Committee for Sub-National Democratic Development Secretariat (NCDD)
ONG de conservation	PACT
	Wildlife Alliance (WA)
	Wildlife Conservation Society (WCS)
	National Biogas program (NBP)

	Conservation International (CI)
2013-2014	
ONG de conservation	Fauna and Flora International (FFI)
	Conservation International (CI)
	Wildlife Conservation Society (WCS)
	World Wildlife Fund
Bailleurs de fonds	European Union in Cambodia
	Agence Française du Développement (AFD)
Administrations gouvernementales	Ministry of Environment (MoE)
	Forestry Administration (FA)
Organismes de recherche	International College of London - 3 chercheurs
	Australian National University - 1 chercheur

Annexe 2. Liste des lois et autres éléments du cadre légal cambodgien revus pour l'étude

Loi	Année	N° de la loi
Stratégies nationales du Gouvernement		
Royal Government of Cambodia-Rectangular Strategy - phase II	Update 2008	-
Cambodia National Strategic Development Plan	Update 2009-2013	NS/RKM/0610/012
Cambodia Millenium Development goals	Update 2010	-
Forêt		
Law on Forestry	2002	No. NS/RKM/0802/016
Sub-Decree on Community Forestry Management	2003	No. 79 ANK/NK
Letter of support for CFI carbon forestry project	2008	No. 699 Sar.CHor.Nor
Cambodia REDD+ roadmap v.4	2011	-
National Forest Programme 2010-2029	2010	-

Environnement		
Law on Environmental Protection and Natural Resource Management	1996	No. NS/ RKM/1296/36
Anukret on EIA process	1999	No. 72 ANK/BK
Protected Area law	2008	No. NS/ RKM/0208/007
Green Growth Map	2009	-
Community protected area subdecree and guidelines	Draft (2012)	-
Agriculture		
Agricultural Sector Development Strategic Development Plan	2006-2010	-
National Strategy Agriculture and Water	2010-2013	-
Décentralisation et finances		
Law on Administration and Management of Commune/Sangkat	2001	No. NS/ RKM/0301/05
Sub-Decree on Commune/Sangkat Land Use Planning Procedure	2009	No. 72 ANK.BK
Law on Public Finance System	2008	NS/RKM/0508/016
Law on Administrative Management of the Capital, Provinces, Municipalities, Districts and Khans	2008	No. NS/ RKM/0508/017
Law on Financial Regime and Property Management for Subnational Administrations	2011	No. CS/ RKM/0298/03
Investissement et concessions		
Law on Investment	1994	No. 03/NS/94
Law on Concessions	2007	NS/RKM/1007/027
Sub-Decree on Economic Land Concessions	2006	No. 146 ANK/BK
Sub-decree on social land concessions	2007	No. 19 ANK/BK
Announcement by the Royal Government of Cambodia on Economic Land Concessions	2012	-
Energie		

Law on electricity	2001	No. NS/RKM/ 0201/03
Regulations on General Principles for regulating electricity Tariffs	2007	-
Gestion des ressources en eau		
Law on Management of Water Resources in Cambodia	2007	No. NS/ RKM/0607/016
Sub-Decree On River Basin Management (draft)	2011	-
Foncier rural		
Land law	2001	No. NS/ RKM/0801/14
Circular illegal land grabbing (illegal occupation of State land)	2007	No. 02 S.R
Sub-decree on State Land Management	2005	No. 118 ANK.BK
Key-note speech land titling-H.E. Hun Sen	2012	-
Sub Decree #83 on Registration of land of indigenous communities	2009	No. 83 ANK/BK

NOTES

1. Pratiques de communication et moyens discursifs que des individus mobilisent pour défendre leurs intérêts dans le cadre de transferts de propriété (Hiedanpää et Bromley, 2012).
2. Hiedanpää et Bromley (2012) décrivent la manière dont une initiative locale de PSE a été par la suite intégrée dans la loi finlandaise sur la biodiversité forestière, et quel rôle ont joué des éléments discursifs dans cette diffusion. Hiedanpää (2002) montre que l'émergence de PSE en Finlande est née de la contestation d'exploitants forestiers de voir leurs forêts privées intégrer le réseau Natura 2000, et s'explique par l'intervention de certains acteurs clés, ONG, Gouvernement, figures locales et scientifiques en l'occurrence.
3. John R. Commons a laissé une œuvre composée de plusieurs ouvrages dont les principaux sont *Legal foundations of capitalism* en 1924 et *Institutional economics* en 1934.
4. Voir aussi Ramstad (1994), Bazzoli (1999), Chavance (2012) pour une interprétation de la pensée de Commons.
5. L'échantillon comporte des bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux), des départements de l'administration du gouvernement central (ministères en charge de l'agriculture et de la forêt et ministère en charge de l'environnement), des ONG internationales de conservation, des universités publiques nationales et des chercheurs internationaux. La première série d'entretiens s'est intéressée aux PSE biodiversité, les deux suivantes ont plus particulièrement porté sur les blocages associés aux PSE bassins-versants et mis en place dans le cadre des projets pilotes REDD +.

6. Nous reprenons la définition de Bazzoli d'un individu innovateur : ce sont des « *personnes qui savent rompre avec les routines, voir ou créer de nouvelles opportunités, résister à l'action collective et l'engager dans de nouvelles directions* » (Bazzoli 1999 : 116).

7. <http://www.ffi-spes.org/about.html>

8. Le concept de PSE apparaît dans le Sous-programme 6.5 du Programme Forestier National intitulé “*Innovative Financing from Payments of Environmental services and Carbon Credit*” et dans la stratégie nationale pour la croissance verte dont un des objectifs est comme suit : “*Develop a scheme for innovative investments that can carry on through-out medium and long terms and consist of : a. Payment for Ecosystem Services*”.

9. *Think tank* qui conseille le Premier ministre et le ministère de l'Économie et des Finances sur les questions macroéconomiques.

10. H.E. Hun Sen, Premier ministre du Cambodge, à la journée de l'Environnement, novembre 2013.

RÉSUMÉS

Cet article propose une analyse des processus d'émergence et de diffusion des paiements pour services environnementaux (PSE) au Cambodge à partir de la théorie du changement institutionnel de John R. Commons. Nous montrons que dans un contexte de conflits d'intérêts autour de l'utilisation des ressources, la mise en place ou le blocage de certains projets PSE correspondent à des stratégies mises en œuvre par les organisations non gouvernementales de conservation et le Gouvernement pour orienter la définition des règles encadrant la gestion des écosystèmes. Au final, le développement des PSE au Cambodge n'a pas permis une modification profonde de ces règles, le déséquilibre des rapports de force entre les différents acteurs impliqués ayant conduit au maintien du *statu quo*, au détriment des communautés locales.

This article analyzes the processes of emergence and dissemination of PES schemes in Cambodia. Our analytical framework is based on the theory of institutional change of John R. Commons. In a context of conflicting interests in the use of natural resources, we show that the implementation or blocking of some PES projects reflect the strategies of conservation NGO and government bodies to influence the definition of rules governing the management of ecosystems. In practice, the development of PES schemes in Cambodia did not induce profound changes in these rules. Rather, the imbalance of power between the various actors involved in these processes strengthened a *statu quo*, at the expense of local communities.

INDEX

Mots-clés : John R. Commons, changement institutionnel, paiement pour services environnementaux, Cambodge, conservation de la biodiversité

Keywords : John R. Commons, institutional change, payment for environmental services, Cambodia, biodiversity conservation

AUTEURS

COLAS CHERVIER

Colas Chervier est doctorant en économie au CIRAD (UMR ART-Dev). Sa thèse vise à comprendre les mécanismes par lesquels les Paiements pour Services Environnementaux émergent et influencent la conservation effective des écosystèmes naturels au Cambodge. Elle combine une analyse institutionnelle et une analyse d'impact qui mesure les effets d'un cas de PSE sur la déforestation et sur les motivations à conserver des populations récipiendaires de paiements, colas.chervier@gmail.com

ALEXANDRE PERESSE

Alexandre Peresse est ingénieur de recherche à l'IRD (UMR GRED). Il s'est intéressé à l'émergence des instruments de marché comme nouvel outil des politiques de conservation dans le cadre du programme de recherche européen Invaluable, alexandre.peresse@gmail.com

SARAH MILLET-AMRANI

Sarah Millet-Amrani est doctorante en économie à l'UMR Innovation (INRA/ADEME). Elle travaille sur les déterminants des changements de pratiques agricoles avec un intérêt pour les approches en économie institutionnelle, sarah.millet-amrani@supagro.fr

PHILIPPE MÉRAL

Philippe Méral est économiste, directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) et membre de l'UMR GRED (IRD - Université Montpellier 3). Ses recherches portent sur l'analyse économique des politiques environnementales dans les pays en développement (Madagascar, Cambodge) et plus particulièrement l'utilisation des instruments de type paiements pour services environnementaux. Il a co-dirigé l'ANR Serena (2009-2013) qui portait sur l'émergence et la diffusion de la notion de services écosystémiques, philippe.meral@ird.fr